



## La voz de la mujer se está dejando oír

### Representación y participación política en sistemas descentralizados

En las dos últimas décadas, la descentralización ha ido cambiando al gobierno en todo el planeta. Las reformas han dado más autonomía y responsabilidad a autoridades subnacionales (municipalidades, por ejemplo) en áreas como agua, salubridad, salud, educación y desarrollo económico local. A menudo estas reformas están ligadas a nuevas formas de representación y participación política—elecciones locales, elaboración participativa de presupuestos, comités de desarrollo del pueblo y mecanismos de vigilancia ciudadana— que tienen por objeto lograr un gobierno local más accesible, responsable y receptivo.

A veces la descentralización se presenta como una receta mágica para el desarrollo y la democracia. Dado que todos, desde líderes mundiales, ONG, hasta donantes, concuerdan en que el desarrollo y la democracia fracasan si no se incluye a las mujeres al mismo nivel que a los hombres. Por tal motivo para que la descentralización tenga éxito, el gobierno debe ser más accesible, responsable y receptivo hacia las mujeres.

¿Pero sucede esto en la realidad? Desde 2004, esta interrogante ha sido explorada por trece equipos de investigación del Sudeste Asiático, África Sub-Sahariana y América Latina, apoyados por el Programa Derechos de las Mujeres y Ciudadanía del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

#### Promoviendo la participación de la mujer

Por medio de entrevistas, discusiones de grupos focales e historias de la vida política de las mujeres (métodos usados por las investigadoras para recolectar autobiografías orales acerca de la experiencia de la mujer en la política), las investigadoras pudieron determinar si la descentralización había aumentado la incidencia de la mujer en la toma de decisiones públicas y de qué manera y utilizaron las conclusiones para apoyar los esfuerzos de las mujeres por participar más eficazmente. Por ejemplo, en el pueblo de Cotacachi, en Ecuador, el equipo del proyecto ayudó a documentar los



BANCO MUNDIAL: CURT CARNEMARK

gastos públicos que eran prioritarios para las mujeres con el fin de incluirlos en el plan municipal.

La investigación de la Ong UNNATI (con sede en Rajastán, India) fue decisiva para su trabajo en gobernanza y capacitación. El proyecto se proponía identificar aquellos factores que ayudaban u obstaculizaban la participación de las mujeres en el gobierno local y el equipo de investigación preguntó a las concejales qué tipo de capacitación serviría para una mejor defensa de las necesidades y derechos de las mujeres. Las concejales (muchas sin educación formal) dijeron necesitar sesiones de capacitación frecuentes, breves y en los idiomas locales y sesiones sobre temas importantes para las mujeres de sus respectivas comunidades, como la invasión de tierras, el matrimonio infantil y la violencia contra las mujeres.

#### Localidades diversas, experiencias comunes

Los proyectos fueron tan variados como las investigadoras y lugares en que se llevaron a cabo. Entre los seleccionados en las tres competencias regionales se encontraban investigadoras universitarias en Benín, personal de una ONG en Nepal y una exconcejal municipal de El Salvador. Por la diversidad y contextos de las reformas de descentralización es importante contar con estudios sobre experiencias locales, ya que las generalizaciones pueden ser engañosas, aunque resultó que ciertas experiencias eran muy comunes.



IDRC: PETER BENNETT

Por ejemplo, algunos expertos en descentralización y activistas de los derechos de las mujeres argumentan que para la mujer es más fácil participar en el gobierno local que en el nacional, porque los temas e instituciones locales son de menor escala y están más próximos al hogar. Pero la investigación apoyada por el IDRC mostró que puede ser tan difícil en un nivel como en el otro que las mujeres accedan a la toma de decisiones y aseguren que sus necesidades y opiniones se tomen en cuenta. De hecho puede ser incluso más difícil a nivel local. En Sudáfrica, por ejemplo, la política local conservadora hace difícil la elección de mujeres. Los logros locales en cuanto a representación femenina dependían de iniciativas nacionales, como la decisión del partido del Congreso Nacional Africano de introducir una representación igualitaria para las mujeres en todas sus listas de partido.

### Las cuotas para mujeres son sólo el primer paso

Aun cuando muchos de los proyectos concluyeron que las cuotas eran la clave para asegurar una presencia significativa de la mujer en los consejos municipales, comités para el agua y otros organismos locales, la presencia de mujeres no asegura su incidencia en la toma de decisiones. El equipo de investigación de Nepal concluyó que si bien “las cuotas...han dado espacios a la participación de las mujeres...pareciera que sólo numéricamente, ya que tanto los hombres como las mujeres... tendían a pensar en la participación de la mujer en términos de presencia y asistencia física” más que en términos de “incidencia en el proceso de toma de decisiones”.

En Pakistán, donde la reforma del gobierno local incluía una representación obligatoria femenina de un 33%, la mayoría de las 345 concejales electas que fueron entrevistadas, resultaron ser “voceras”, seleccionadas y controladas por un hombre de la familia: esposo,

Nazim (jefe del gobierno local), o dueño de la tierra”. Según un concejal de la ciudad de Rawalpindi: “Las mujeres elegidas al Consejo simplemente dan su aprobación, ...no son capaces de hacer ningún trabajo... se ven obligadas a votar por los partidos de acuerdo con la voluntad de los jefes de clan”.

Los investigadores apoyados por el IDRC concluyeron que se debían introducir condiciones mínimas, como cuotas según el sexo donde no las hubiera, y ampliar las existentes y darles poder real. El umbral se podía subir al 50% y el gobierno nacional podía sancionar a los gobiernos locales que no cumplieran con las cuotas. También se debía establecer un quórum por sexo que asegure la presencia de un número mínimo de mujeres antes de tomar decisiones, y que la participación de las mujeres debía ser obligatoria en los comités de presupuesto y finanzas, donde rara vez ocurre.

### Desafiando estereotipos de género

Los investigadores concluyeron que las normas y reglamentaciones no bastan, que es esencial despertar la conciencia de los hombres en estas materias. La resistencia a la participación de las mujeres en la vida pública significa que incluso cuando ganan acceso a los consejos u organismos de participación local, pueden sentirse incómodas al expresar su opinión, se les puede impedir que lo hagan o simplemente los hombres no las escuchan.

La investigación demostró que en Sudáfrica, “las estructuras superiores del Consejo todavía se resisten a darle espacio a los intereses de las mujeres y que las concejales eran objeto de hostilidad y ridículo cuando trataban de plantear temas relativos al género”. Durante una discusión de un grupo focal en Nigeria,



BANCO MUNDIAL CURT CARNEMARK

La investigación demostró que en Sudáfrica, “las estructuras superiores del Consejo todavía se resisten a darle espacio a los intereses de las mujeres y que las concejales eran objeto de hostilidad y ridículo cuando trataban de plantear temas relativos al género”.

una mujer expresó: “fui como candidata a una concejalía en mi propia jurisdicción y descubrí que en esas cosas las mujeres seguían a los hombres, tenían que bailar al son que ellos les tocaran ...los hombres todo lo manipulan, se lo apropian y lo manejan”.

En Ecuador, en cuatro municipalidades pequeñas que manejan partidos indígenas y de centro izquierda que propugnan una democracia participativa local, los investigadores encontraron que las mujeres habían realizado avances significativos, ocupaban puestos y aseguraban su participación en la planificación local. El caso de

Ecuador ilustra lo que se puede lograr cuando llega al poder un partido político abierto a la equidad de género. Pero en el pueblo de Nabón, donde hay varias mujeres concejales y una alcaldesa, la concejal Magali Quezada dijo a las investigadoras que ella y otras mujeres al tratar con hombres tenían que “subir la voz y soportar sus chistes, y que ellos se resistían a que hubiera una mujer a cargo”.

Aunque el cambiar la manera en que tanto hombres como mujeres piensan la representación y participación de la mujer es un proceso complejo y 13 proyectos piensan que si los procesos de descentralización pueden realmente hacer a los gobiernos locales receptivos a las mujeres, se necesitan acciones que contribuyan a cambiar los marcos conceptuales y las conductas, y que se debe incluir capacitación para los hombres al respecto.

### Reforzando el rol tradicional de las mujeres

Otra conclusión de la investigación fue que a veces la participación de las mujeres en el gobierno local no les ayuda a lograr mayor incidencia en las decisiones que les atañen, sino que refuerza su papel tradicional de prestadoras de cuidados y ama de casa. En el estado de Kerala, al Sur de la India, donde las mujeres ocupan más de un tercio de los escaños en el gobierno local, los investigadores identificaron muchas historias de éxito, incluso las de mujeres electas originalmente para cumplir con la cuota, pero que luego pasaron a competir y ganar por mérito propio. Pero aun así, eso no se tradujo en aumento de su influencia política.



BANCO MUNDIAL: JULIO PANTOJA

La mayoría de las mujeres entrevistadas que habían sido electas en Kerala se veían a sí mismas como trabajadoras sociales cuyo papel era distribuir recursos para satisfacer las necesidades básicas de la gente y raramente ocupaban posiciones de poder o pasan a los niveles más altos en la política. Según la opinión del equipo de investigación de Kerala, parecían que “los nuevos espacios”, que encerraban la promesa del empoderamiento político de la mujer, están reforzando las normas de género dominantes”. El liderazgo de los partidos políticos dominados por hombres no muestra gran interés en aumentar el número de mujeres en el gobierno local o ampliar el alcance de su participación.

En Sudáfrica, las políticas nacionales de género aseguran que las mujeres tomen parte en proyectos locales y que se asignen ciertos fondos a proyectos que satisfagan sus necesidades prácticas en áreas como el agua, el cuidado infantil y el acceso al crédito. Sin embargo, la participación de la mujer en esos proyectos, concluyeron los investigadores, con frecuencia se vincula a los roles domésticos tradicionales y que se busca la participación laboral de las mujeres porque era más barata que la de los hombres, y así, aunque participen en comités directivos de proyectos, raramente ocupan posiciones de liderazgo. Pocas municipalidades usaban los proyectos para abordar temas estratégicos de género, como la violencia doméstica y los obstáculos para la participación política de las mujeres.

En El Salvador y Honduras, la presión de las agrupaciones de mujeres en cientos de municipalidades ha llevado a la creación de oficinas dedicadas al género que administran proyectos para mujeres, se preocupan de asuntos de género o trabajan en temas como la violencia doméstica.

### Movilizándose en apoyo a las mujeres

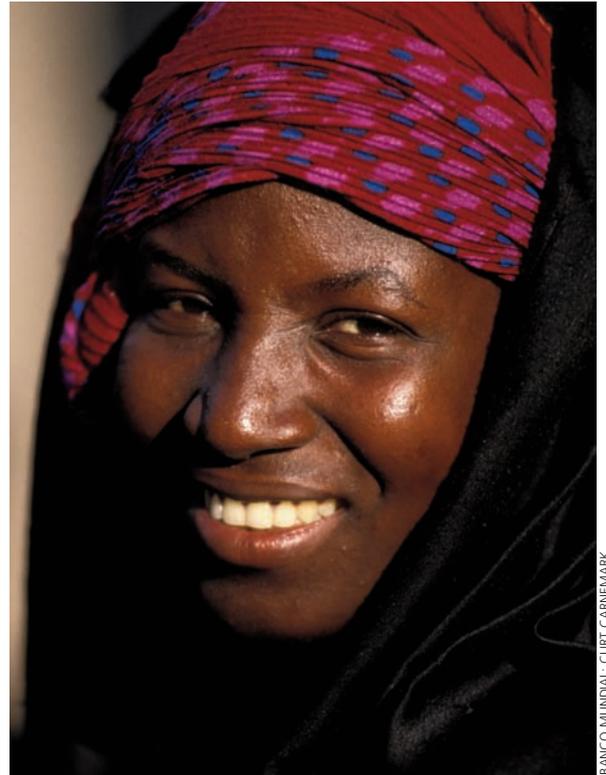
Muchos de los proyectos destacaban la importancia de movilizar a la sociedad civil en apoyo a los derechos de las mujeres. Por ejemplo, las instituciones y políticas nacionales de género que ayudaron a que las mujeres se beneficiaran localmente de la descentralización en Sudáfrica, se crearon como respuesta a la presión de los movimientos nacionales de mujeres durante la transición post apartheid a mediados de la década de 1990, pero la debilidad actual de esos movimientos en Sudáfrica ha dejado a las mujeres con escaso apoyo para seguir avanzando en el ámbito local.

En El Salvador y Honduras, la presión de las agrupaciones de mujeres en cientos de municipalidades ha llevado a la creación de oficinas dedicadas al género que administran proyectos para mujeres, se preocupan de asuntos de género o trabajan en temas como la violencia doméstica. Pero las organizaciones nacionales de mujeres en gran medida ignoraban que existía esta actividad a nivel de las bases. Cuando el equipo del proyecto presentó al liderazgo feminista un mapa que mostraba dónde las mujeres de las localidades defendían y promovían activamente los temas de género, su reacción fue: “¡No teníamos idea!”.

### Nuevos caminos, nuevas oportunidades

A pesar de los enormes desafíos, muchas mujeres están siendo electas en el gobierno local y participando en comités de desarrollo local y otras instituciones participativas. Los investigadores en Sudáfrica informaron que un gran número de mujeres asistían a las reuniones de planificación “a pesar de que las elites locales las desalentaban abiertamente”.

Una miembro del consejo distrital del pueblo de Badin, en el sudeste de Pakistán, le informó a los investigadores sobre los problemas que tenía cuando trataba con colegas varones, que a menudo retenían la información y los recursos. Pero ella seguía manteniendo una actitud positiva respecto a los



BANCO MUNDIAL - CURT CARNEMARK

beneficios de la descentralización. “El sistema de gobierno local es muy bueno y estamos contentas con él”, expresó. Manifestó además que “a las mujeres les daba la oportunidad de operar en este sistema, salir de la casa y trabajar entre los hombres y junto con ellos, con cierta libertad. Nunca me imaginé que iba a llegar hasta aquí y a estar entre los hombres para defender nuestros derechos en el consejo, o que iba a ir a otras partes para realizar nuestra labor. Sólo este sistema... le ha dado a las mujeres la posibilidad de levantarse, hablar, ser activas y participar”.

*La Dr. Melissa Maclean es una escritora canadiense que reside en Nicaragua.*

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá es una de las instituciones líderes mundiales en la generación y aplicación de nuevo conocimiento para enfrentar los desafíos del desarrollo internacional. Por casi 40 años, el IDRC ha estado trabajando en estrecha colaboración con investigadores del mundo en desarrollo en su búsqueda de medios para construir sociedades más sanas, equitativas y prósperas.

El programa Ciudadanía y Derechos de la Mujer apoya investigación aplicada en el campo de derechos de la mujer, ciudadanía y desarrollo, contribuyendo así a que se escuchen las voces del Sur en los debates internacionales en materia de género y desarrollo.

**International Development Research Centre**  
PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9  
[www.idrc.ca/womensrights](http://www.idrc.ca/womensrights)